



WHISTLEBLOWING IN THE WIND

BAGGRUND

Lov om beskyttelse af whistleblowere trådte i kraft 17. december 2021. Virksomheder, der er omfattet af *Lov om offentlighed i forvaltningen*, skal i følge §27 udgive en årsrapport om whistleblower aktivitet.

Transparency International Danmark (TI-DK) har indsamlet årsberetningerne for 2022 og udgiver her en samlet analyse og, hvor det er relevant, forslag til forbedringer.

Sidst i 2022 udsendte TI-DK til inspiration en basis skabelon for årsberetningen til fri afbenyttelse samt et mere omfattende ide katalog og forslag til oplysninger, der kunne tilføjes. Formålet var, at sikre det bedst mulige datagrundlag for denne analyse.

Årsberetningerne blev indsamlet i perioden november 2022 til april 2023. Rapporten (V1.0) er udgivet i juni 2023.

Projektet er støttet af Borgerretsfonden.

Transparency International, Danmark

Natascha Felix, Christian Hattens, Lars Wriedt

KONKLUSION

Antallet af whistleblower indberetninger er meget lavere end forventet.

Desuden afvises en stor del af indberetninger som følge af ikke at være omfattet af ordningen. Det kan måske skyldes, at loven endnu er ny, og at medarbejderne ikke er introduceret grundigt nok. Virksomhederne bør investere yderligere i oplysning og løbende opfølgning.

Beretningerne indeholder kun data til en kvantitativ analyse.

Der er ikke grundlag for nogen egentlig kvalitativ analyse eller at finde årsags sammenhænge. Årsberetningernes format og indhold bør forbedres.

Analysen er et øjebliksbillede, baseret på de tilgængelige data for 2022.

Den bør følges op årligt med trendanalyser for at følge en eventuel udvikling, og, i det omfang årsberetningerne forbedres, med kvalitative årsagsanalyser.

Transparency International Danmark vil især følge

- Om udviklingen i antal indberetninger kommer op på niveau med internationale benchmarks
- Om antallet af afviste indberetninger falder forholdsmæssigt
- Om variationen mellem virksomheder i det forholdsmæssige antal indberetninger mindskes og om sammenhænge kan klarlægges
- Om der fremkommer yderligere eksempler på repressalier mod enten whistlebloweren eller medarbejderne i whistleblower ordningerne
- Eksemplariske årsberetninger, der kan inspirere fremtidige årsberetninger
- Muligheder for også at inkludere private virksomheder i en fremtidig analyse
- Eksempler på indberetninger der har medført forbedringer i virksomheden eller branchen, eller som har afsløret væsentlige misforhold eller egentlig korrupsion

DATA GRUNDLAG

Der eksisterer ikke en samlet liste over virksomheder, der er omfattet af *Lov om offentlighed i forvaltningen*. Data indsamlingen er baseret på udtræk fra CVR registret, suppleret med enkelte andre virksomheder.

Medtaget i analysen

238 Antal virksomheder

171 Årsberetninger

780 Whistleblower indberetninger

Det er uklart, hvilke virksomheder der skal offentliggøre en årsberetning. TI-DK har ikke kunnet finde en samlet liste over hvem, der er omfattet af *Lov om offentlighed i forvaltningen*. Tilbage melding fra nogle få virksomheder viser, at de ikke selv er klar over, om de er omfattet eller ej. Hverken virksomhederne eller omverdenen er derfor fuldstændig afklaret om, hvem der egentlig er omfattet.

Der kan være årsberetninger, som ikke er medtaget i analysen. Det har ikke været muligt at følge op systematisk på lovkravet.

Forslag

En markering i CVR kunne vise, om virksomheden er omfattet af *Lov om offentlighed i forvaltningen*.

Alternativt kunne Justitsministeriet vedligeholde en liste.

§27 ÅRSBERETNING

§27: Myndigheder m.v. omfattet af reglerne om aktindsigt i lov om offentlighed i forvaltningen offentliggør mindst en gang årligt oplysninger om deres virksomhed efter denne lov.

Denne paragraf virker ikke efter hensigten. Der er for mange virksomheder, som enten ikke har udgivet en årsrapport eller hvor det ikke har været muligt at finde frem til den.

Årsrapporter

72% virksomheder offentliggør årsrapport

76% kommuner offentliggør årsrapport

§27 indeholder ikke en deadline.

Virksomhederne kan selv bestemme hvornår årsrapporten skal offentliggøres, og interne processer kan forsinke udgivelsen.

Nogle kommuner havde endnu ikke fået økonomi udvalgets godkendelse til offentliggørelse inden afslutning på dataindsamlingen april 2023. De indgår derfor heller ikke i datagrundlaget for denne analyse.

§27 indeholder ikke en periode afgrænsning.

Perioden for årsberetning varierer meget. Det gør det vanskeligt at sammenligne whistleblower aktivitet statistisk.

Periode afgrænsning

110 Årsrapporter afsluttes 31/12/2022

61 Årsberetninger med en anden afslutningsdato

§27 angiver ikke et format for årsberetningen

Der er stor forskel i både format og detaljegraden i årsrapporterne. Der er generelt ikke data nok til en mere kvalitativ eller årsagsanalyse.

EKSEMPLER PÅ ÅRSRAPPORT FORMATER

Oplysningerne for perioden 17. december 2021 - 14. december 2022 fremgår nedenfor.			
Modtagne indberetninger: 2			
Indberetninger, der er/bliver realitetsbehandlet: 2			
Afviste indberetninger: 0			
Antal indberetninger, der har givet anledning til politianmeldelse: 1			
Tema for indberetningerne er habilitet og tilsidesættelse af de udbudsretlige principper samt potentielt strafbare forhold.			

Modtagne indberetninger	Indberetninger der er realitetsbehandlet	Afsluttede indberetninger	Antal indberetninger der har givet anledning til politianmeldelse
1	0	1	0

Den ene modtagne indberetning, der er afsluttet uden at der er truffet afgørelse og uden politianmeldelse, omhandler tilsidesættelse af forvaltningsretlige principper.

Ovenstående to formater er de mest gennemgående.

Whistleblowerordningen - afrapportering

Der har i 2020 i 8 henvendelser, der gav anledning til oversendelser til kommunaldirektør til videre behandling. De 6 af henvendelserne udgjorde samme sagskompleks.

Ofte er årsrapporten nogle få linjer på en hjemmeside og uden mange detaljer.

Beretning om Whistleblower aktivitet for året 2022	
Bornholms Regionskommune	CVR: 26696348
Statistik – Indberetninger	Antal
Indberetninger fra forrige periode der skal behandles videre	
Indberetninger der er modtaget for året	2
Indberetninger der er afvist (Lov § 12, stk. 3)	1
Indberetninger der er afsluttet (Lov § 21)	2
Indberetninger der har været undergivet realitetsbehandling	1
Indberetninger der har givet anledning til politianmeldelse	
Indberetninger om overtrædelse af EU-retten (Vejl 5.1)	
Indberetninger om overtrædelse af strafferetten (Vejl 5.2)	
Indberetninger om overtrædelse af sær- eller anden lovgivning (Vejl 5.2)	1
Indberetninger om chikane (Vejl 5.2)	
Indberetninger om øvrige alvorlige forhold (Vejl 5.2)	
Overordnede temaer for de indberetninger, der er modtaget og fulgt op på i perioden (Vejl 6.9)*	
1. Indberetning vedrørende manglende reaktion fra kommunen på konkret underretning vedrørende barn.	

Nogle virksomheder valgte at bruge TI-DK basis skema.

TI-DK skabelon

15 Virksomheder anvender TI-DK basis skabelon

Oplysninger for 2022

Danmarks Evalueringsinstitut modtog ingen indberetninger i perioden januar 2022 til december 2022.

Virksomheder med ingen aktivitet skal selvfølgelig ikke rapportere mere end det.

Overblik over indberetninger til whistleblowerordningen i Digitaliseringsstyrelsen				
Indberetning	Tema	Status	Realitetsbehandlet*	Politianmeldelse
#1 17052022	It- og informationssikkerhed	Afvist	Nej	Nej
#2 28092022	Øvrige	Afvist	Nej	Nej

*Indberetninger kan alene realitetsbehandles, hvis de er omfattet af lovens anvendelsesområde

Nogle få virksomheder lister indberetningerne sag for sag i anonymiseret form.

EKSEMPEL PÅ INDHOLD

Årsrapporterne giver ofte et overfladisk indtryk af whistleblower aktiviteten.

Som eksempel: Region Midtjyllands årsrapport blev udgivet 7. februar 2023.

Indberetninger	Antal
Der er modtaget for året	9
Der er afvist	1
Der er afsluttet	6
Der har været realitetsbehandlet	6
Der er blevet politianmeldt	0
Der endnu ikke er afsluttet for året 2022	2
Overordnede temaer	
De seks indberetninger drejede sig om mistanke om en medarbejders fortielse af helbredsmæssige forhold, privat brug af et af regionens køretøjer, brud på tavshedspligten på sociale medier, samarbejdspartners misligholdelse af kontrakt, vagtplanlægning, misvisende regnskab og dårligt arbejdsmiljø.	
Den afviste indberetning drejede sig om trivslen blandt personalet på en af regionens institutioner, herunder ledelsens udmelding om utilsigtede hændelser. Indberetningen blev afvist, fordi forholdene ikke var så grove eller alvorlige, at de faldt inden for ordningens anvendelsesområde.	
Der er derudover to igangværende indberetninger, der omhandler mistanke om manglende overholdelse af ventetider.	

Årsrapporten nævner at der er 2 åbne sager om overholdelse af ventetider.

Den nøjagtige status på sagsbehandlingen eller behandlingens tiden fremgår ikke. Det er ikke muligt at forudse på baggrund af årsrapporten, at disse to sager skulle have været behandlet hurtigere og grundigere.

[Henvisning: DR hjemmeside 16. maj 2023](#)

Lever §27 beretningerne op til deres formål?

Analysen rejser spørgsmål, som det ikke umiddelbart er muligt at finde svar på. Hvis formålet er, at årsberetningerne skal give indsigt i whistleblower aktiviteten, så indeholder årsrapporterne ikke detaljer eller struktur nok.

Den enkelte årsrapport giver heller ikke altid et brugbart billede af aktiviteten i den enkelte virksomhed.

Forslag

Der skal være en opfølgning på, om årsrapporten bliver udgivet indenfor en given tidsfrist og med periode afgrænsning på f.eks. et kalenderår. Der skal være en sanktionering, hvis udgivelsesfristen ikke overholdes.

Der skal være et mere fast format med en større detaljeringsgrad, hvor lang tid indberetningerne behandles, hvilken lovgivning der indrapporteres om samt skemalagte temaer for både afviste og realitetsbehandlede indberetninger.

TI-DK skabelon og ide katalog kan give ideer til en forbedret årsrapport.

BLIVER LOVEN BRUGT?

ANTAL INDBERETNINGER

Danmark kan sammenlignes med internationale benchmarks. Den mest omfattende er udgivet af Navex.

Antal virksomheder i analysen

238 Virksomheder 954.515 medarbejdere

171 med årsberetning 757.469 medarbejdere

50 Virksomheder med 0 indberetninger

121 Virksomheder med mindst 1 indberetning

18 Virksomheder med +10 indberetninger

780 antal WB indberetninger

0,383 Median (MRV), indberetninger pr. 100 ansatte virksomheder med +10 indberetninger

0,133 Median (MRV), indberetninger pr. 100 ansatte virksomheder med mindst 1 indberetning

Navex whistleblower statistik 2022

1,3 Median (MRV), indberetninger pr. 100 ansatte virksomheder med +10 indberetninger

Navex udbyder compliance og whistleblower løsninger en virksomheder. De udgiver en årlig statistik, der anses om en relevant benchmark for whistleblower aktivitet.

Navex 2022 er baseret på indberetninger i kalenderåret 2021.

Beregning: Samtlige indberetninger via alle kanaler / med antal ansatte * 100.

Median Reporting Value (MRV) er midterpunkt på tværs af alle virksomheder med flere end 10 indberetninger. Det omfatter 3.470 virksomheder med i alt mere end 1,37 million indberetninger

[Henvi sning: Navex](#)

Virksomheder i Danmark, som er medtaget i analysen, ligger meget lavere end forventet.

Benchmark

29% Det danske MPR i forhold til Navex MPR for indberetninger pr. 100 ansatte

Der er ikke et datagrundlag for en statistisk analyse af årsager til det lave danske niveau.

REALITETSBEHANDLING

Et stort antal indberetninger afvises efter den første gennemgang.

Realitetsbehandling

780 Whistleblower indberetninger

454 indberetninger afvist

58% afvises som ikke indenfor lovens rammer

Der er ikke et datagrundlag for en statistisk analyse af årsagerne til de høje antal afviste indberetninger.

Baseret på gennemgangen af årsrapporterne formoder TI-DK at årsagerne kan skyldes

- Ukendskab hos whistleblowerne om lovens omfang og hensigt
- Manglende introduktion, opfølgning eller uddannelse af medarbejderne
- Vejledning på indberetnings skema / hjemmeside er uklar eller ikke let forståelig.

Desuden kan en whistleblower indberetning, selvom sagen ligger udenfor lovens rammer, være sidste udvej, hvis alle andre muligheder er udtømte.

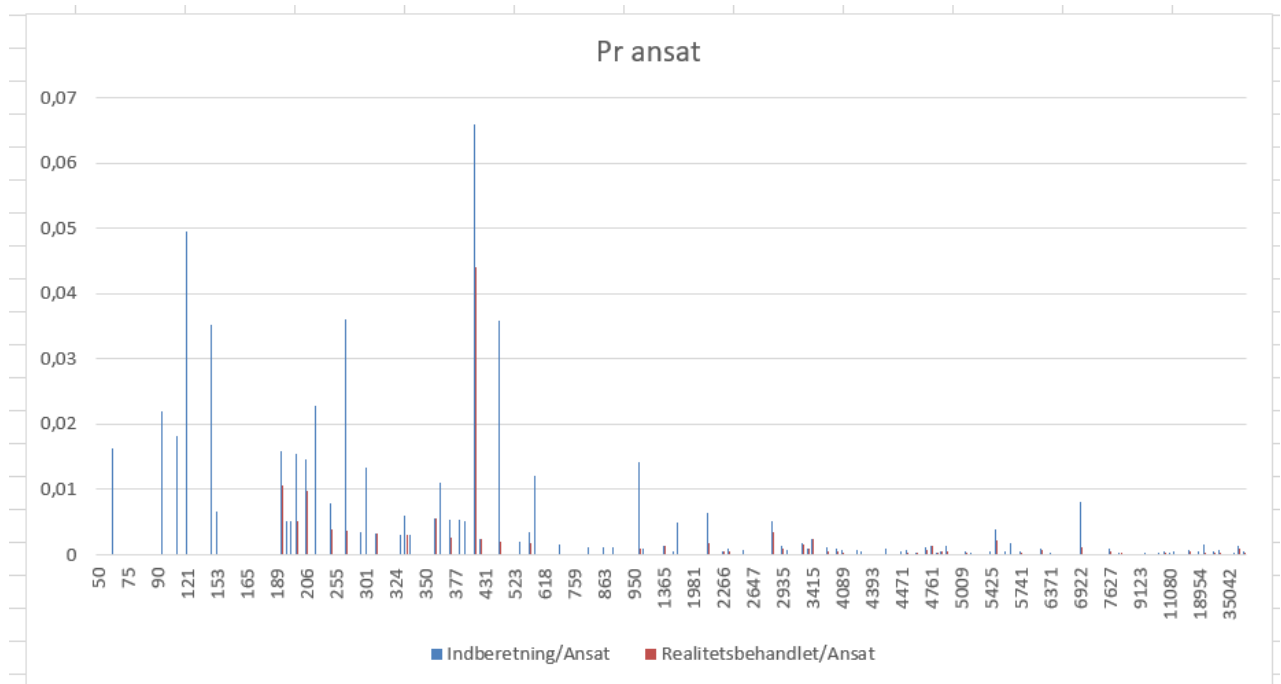
SAGSBEHANDLINGSTID

Der er ikke krav om at oplyse sagsbehandlingstider i årsrapporten.

Sagsbehandlingstid

325 indberetninger realitetsbehandles

78 er åbne efter årsrapportens periode



Antal indberetninger pr. medarbejder

Der synes at være flest indberetninger/ansæt for virksomheder mellem 200 og 500 ansatte. Der er ikke en stærk korrelation i datagrundlaget, så det kan bero på en tilfældighed.

ER GEOGRAFISK LOKATION AFGØRENDE?

Alle virksomheder i analysen er placeret i en region. Der er stor forskel i whistleblower aktivitet målt på antal medarbejdere pr. 1 indberetning.

Hvad betyder den geografiske lokation, fordelt på Regioner?

Region	Indberetning	Ansatte pr stk	Realitetsbehandlet	Ansatte pr stk
Hovestad	433	661	202	1.416
Midt	55	2.784	31	4.940
Nord	50	2.303	27	4.264
Sjælland	97	483	23	2.036
Syd	145	1.077	42	3.719

I forhold til **antal medarbejdere** har Region

MIDT færrest WB indberetninger

SJÆLLAND flest WB indberetninger

HOVEDSTAD flest realitetsbehandlede WB indberetninger

Lokale forhold som f.eks. medarbejder eller ledelseskultur kan gøre en forskel, ligesom hvor stor erfaring, der er i regionen med whistleblower ordninger.

Når Hovedstaden har flest realitetsbehandlede indberetninger, kan det skyldes, at virksomhederne her har haft ordninger før loven trådte i kraft og både ledelse og medarbejdere har større erfaring med hvilke forhold, der kan indberettes.

ER DEN POLITISKE HOLDNING AFGØRENDE?

Alle kommuner er medtaget i denne opgørelse ordnet efter partifarven på borgmesteren.

Spiller partifarven på kommunens borgmester ind på whistleblower aktiviteten?

	Ansatte pr. indberetning	Antal kommuner	Antal kommuner uden beretning	Antal ansatte
<i>Gennemsnit</i>	1.455	74	24	
Konservative	1.809	11	3	69.375
Radikale Venstre	387	1	0	387
Slesvig Parti	2.236	1	0	4.471
Socialdemokrat	1.064	34	10	346.325
Socialistisk Folkeparti	937	2	0	7.086
Venstre	1.884	25	9	164.980
Liberal Alliance			1	2.228
Lokalliste			1	3.431

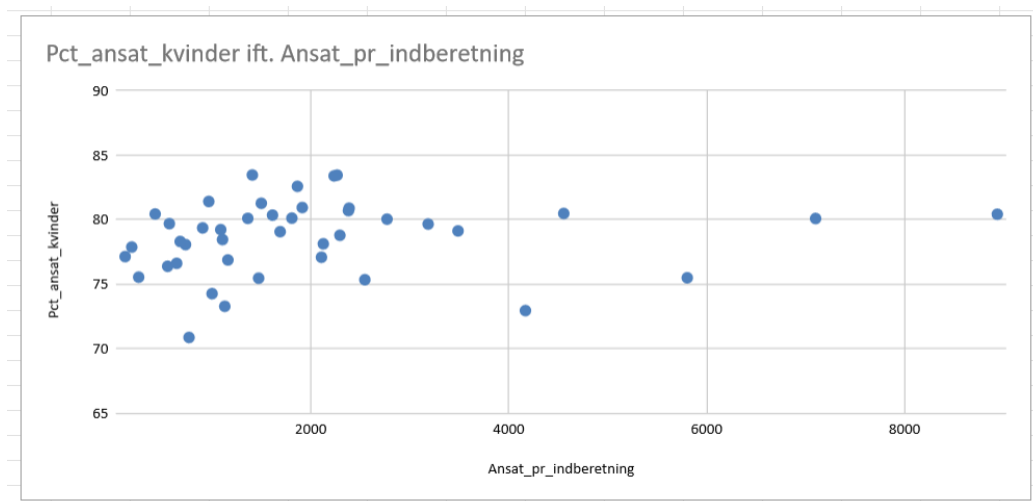
Der er næsten 2 gange så mange indberetninger i "røde" end i "blå" kommuner.

Partifarven er uden betydning for, om kommunen har udgivet en årsrapport eller ej.

Der er ikke datagrundlag for at analysere om den større aktivitet skyldes, at whistleblowere er mere trygge ved at indberette i "røde" kommuner, at der her er flere medarbejdere, eller om der simpelthen er flere forhold at indberette om.

HAR MEDARBEJDERNES KØNSFORDELING BETYDNING?

Der er langt overvejende flere kvinder end mænd ansat i de virksomheder, der er omfattet af analysen, men dog med variation.



Grafen viser lodret antal ansatte kvinder i % og vandret gennemsnit antal ansatte pr 1 indberetning. 42 primær kommuner er medtaget.

Dataene viser ingen korrelation mellem kønsfordeling og antal indberetninger. Udsving synes at være tilfældige.

BEHANDLING AF INDBERETNINGERNE

Whistleblower indberetningerne kan have forskellige resultater og konsekvenser.

Indberetning resultater

780 indberetninger i alt

454 indberetninger er afvist

29 er opgivet pga. manglende oplysninger

Typisk på grund af anonymitet

64 er henvist til anden mulighed for indberetning

4 er overgivet til politi efterforskning

34 er overgivet til intern tjenestelig undersøgelse

48 indberetninger er sendt direkte til

Den Nationale WB Ordning v/Datatilsynet

Det store antal afviste sager viser et behov for mere og bedre information til medarbejderne om, hvad der kan indberettes, og hvad der bør behandles af andre kanaler.

I øvrigt er der i nogle kommuner modtaget indberetninger fra borgere, som er henvist til andre muligheder for indberetning.

Det statiske grundlag for at se, hvad indberetningerne resulterer i, er mangelfuldt, da det ikke skal oplyses detaljeret i årsberetningerne.

Forslag

Der stilles krav om, at årsberetningerne følger struktureret skemalagt form, der indeholder flere detaljer med hensyn til indberetningernes resultater og konsekvenser.

ORGANISERING

Whistleblower ordningerne er organiseret forskelligt i virksomhederne.

Antal virksomheder	Ordning
9	Borgerrådgiver
25	Advokat
4	Ekstern rådgiver
34	Internt udvalg

Desuden er det muligt at indberette til Den Nationale Whistleblower Ordning v/Datatilsynet.

Ca. halvdelen af virksomhederne har en ekstern behandler til at foretage første vurdering af, om en indberetning er indenfor lovens rammer og skal behandles, eller om den skal afvises. Det fremgår ikke, om og hvordan en ekstern rådgiver er involveret udover denne første vurdering.

Ovenstående oplysninger er hentet fra virksomhedernes hjemmesider. De fleste virksomheder beskriver ikke, hvordan deres ordning er organiseret. Det fremgår heller ikke af årsrapporten.

Der er ikke statistisk grundlag for at konkludere, om interne eller eksterne ordninger er mest effektive eller tryggere for whistleblowerne.

Forslag

Årsrapporten bør oplyse, hvilken model virksomhederne har valgt, og hvilken del af behandlingen af en indberetning en eventuel ekstern rådgiver foretager.

Detaljeringsgraden skal gøre det muligt at analysere f.eks. sagsbehandlingstider og antal afviste indberetninger.

TEMA

Ifølge loven skal temaer angives, men der er ikke nogen krav for, hvordan dette skal beskrives. Dette betyder, at der er stor variation i hvordan årsberetningerne skitserer 'temaer' TI-DK har kategoriseret de nævnte temaer i nedenstående struktur.

Antal årsberetninger med tema

33 Sagsbehandling, forvaltning

23	Strafbare forhold, lovovertrædelse
17	Arbejdsmiljø og kultur
12	Økonomi, bedrageri, tyveri, bestikkelse
10	Diskrimination, krænkelse, chikane
9	Data-beskyttelse, -udnyttelse, IT
7	Habilitet, nepotisme, interessekonflikt
5	Øvrige alvorlige forhold
5	HR
1	Tilsynsforpligtigelse
1	Service og ydelser
1	Sikkerhed, fare for liv

Antallet er de temaer, der er nævnt i årsrapporten. Har en årsrapport nævnt flere temaer er de tre væsentligste medtaget. Der er ikke skelnet mellem afviste eller realitetsbehandlede indberetninger. Mange årsrapporter oplyser ikke om temaer.

De manglende krav til en struktureret kategorisering af temaer i årsrapporten skaber en stor statistisk usikkerhed.

Dermed går værdifuld information tabt for både ledelse og medarbejdere.

Forslag

Årsrapporten udvides med en struktureret skemalagt opgørelse af antal indberetninger pr. tema.

Der skal opgives en klar opdeling af temaer som berører hhv. afviste- og realitetsbehandlede indberetninger

WHISTLEBLOWERE

Whistlebloweren skal føle sig tryk ved

- at stå frem
- at der er beskyttelse mod repressalier
- at det nytter noget
- og at der er andre i samme situation

Whistlebloweren skal vide

- at hun/han kan whistleblowe
- at der er en lovfæstet ordning
- hvad der kan indberettes om
- hvordan ordningen benyttes
- mulighederne for at være anonym
- lovens beskyttelse mod repressalier

Det er TI-DK's opfattelse på baggrund af gennemgangen af årsberetningerne, at der er et lavt niveau af viden om whistleblower ordningerne blandt virksomhedernes medarbejdere.

Det kan skyldes få ressourcer til at uddanne og løbende opfølgning af medarbejderne, samt at gøre opmærksom på de sager, der kommer frem.

Forslag

Der stilles minimums krav til virksomhederne om at investere i uddannelse og løbende opfølgning i whistleblower ordningerne.

Whistleblowering kunne være en del af en eventuelt årlig træning i god forretnings praksis, etiske retningslinjer eller overholdelse af lov og regulering.

SAGSBEHANDLEREN

Whistleblower ordningerne er bemandet med interne medarbejdere, også hvor første vurdering sker eksternt. I høringssvar til lovudkastet foreslog TI-DK en særlig beskyttelse af disse medarbejdere mod intimidering og forfølgelse.

Justitsministeriet fandt, at dansk arbejdsret var fyldestgørende:

"en arbejdstager ikke usagligt kan afskediges eller mødes med uberettigede ansættelsesretlige sanktioner for at udføre sine arbejdsopgaver"

En særlig sag åbner igen op for spørgsmålet om særlig beskyttelse.

En indberetning blev rejst mod borgmesteren i Helsingør. Borgmesteren lagde ulovligt pres på tre medarbejdere i kommunens whistleblower enhed i forhold til håndtering af sagen.

De tre medarbejdere blev på grund af dette pres langtidssygemeldt og indgik senere fratrædelsesaftaler. Ingen af de tre er ansat i kommunen i dag.

Økonomi og Erhvervsudvalget udtalte senere kritik af borgmesteren.

Forslag

Lov om beskyttelse af Whistleblowere udvides til også at omfatte medarbejderne i virksomhedernes behandlende whistleblower enhed.

GUIDE FOR ÅRSRAPPORT

Transparency International Danmark udgav i efteråret 2022 en guide i tre dele der kan downloades fra <https://transparency.dk/whistleblowers-2/>.

[Guide til Whistleblower beretning](#)

Guide til udgivelse af en whistleblower årsberetning

[Basis skabelon](#)

En basis årsberetning, der lever op til lovens krav

[Data skema](#)

Et udvidet data skema der svarer til kategorisering i lovens vejledning.

LOVGRUNDLAG

Følgende love og vejledninger ligger til grund for analysen.

- LBK nr 145 af 24/02/2020 (Gældende)
Bekendtgørelse af lov om offentlighed i forvaltningen
- VEJ nr 9249 af 16/12/2021 (Gældende)
Vejledning for whistleblowerordninger på offentlige arbejdspladser
- VEJ nr 9250 af 16/12/2021 (Gældende)
Vejledning for whistleblowerordninger på private arbejdspladser

KONTAKT

Transparency International Danmark kan kontaktes på følgende

Hjemmeside: www.transparency.dk

Sekretariat:

Transparency Danmark
Dalgas Have 15
2. sal, lokale V.2.35
2000 Frederiksberg

Email sekretariatet@transparency.dk

CVR nummer 31995876